



Rada
Evropské unie

Brusel 12. července 2023
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	11. července 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2023) 409 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o provádění makrofinanční pomoci třetím zemím v roce 2022

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2023) 409 final.

Příloha: COM(2023) 409 final



V Bruselu dne 11.7.2023
COM(2023) 409 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ
o provádění makrofinanční pomoci třetím zemím v roce 2022

{SWD(2023) 244 final}

OBSAH

1	ÚVOD	2
2	MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ V PARTNERSKÝCH ZEMÍCH	3
2.1	Východní partnerství.....	4
2.2	Jižní sousedství.....	5
2.3	Země západního Balkánu.....	6
3	OPERACE MAKROFINANČNÍ POMOCI V ROCE 2022	6
3.1	Východní partnerství.....	8
	• Moldavsko: nová operace makrofinanční pomoci.....	8
	• Ukrajina: nouzová makrofinanční pomoc.....	8
	• Ukrajina: mimořádná makrofinanční pomoc.....	9
	• Ukrajina: MFA+.....	10
3.2	Jižní sousedství.....	11
	• Jordánsko: MFA-III.....	11
	• Tunisko: MAKROFINANČNÍ POMOC V REAKCI NA COVID-19.....	12
3.3	Země západního Balkánu.....	12
	• Makrofinanční pomoc Bosně a Hercegovině v reakci na COVID-19 (MFA-COVID-19) 12	
4	ZAJIŠŤOVÁNÍ NÁLEŽITÉHO VYUŽITÍ PROSTŘEDKŮ MAKROFINANČNÍ POMOCI: OPERAČNÍ HODNOCENÍ, HODNOCENÍ A AUDITY	13
4.1	Operační hodnocení.....	13
4.2	Hodnocení.....	13
5	OBECNÝ VÝVOJ V SOUVISLOSTI S NÁSTROJEM MAKROFINANČNÍ POMOCI	15
5.1	Fungování nástroje makrofinanční pomoci.....	15
5.2	Makrofinanční pomoc ve víceletém finančním rámci 2021–2027.....	16
6	VÝHLED DO BUDOUCNA – OPERACE MAKROFINANČNÍ POMOCI A ROZPOČTOVÁ SITUACE V ROCE 2023	17

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění makrofinanční pomoci třetím zemím v roce 2022 ⁽¹⁾

1 Úvod

Makrofinanční pomoc (MFA) je finanční nástroj EU ⁽²⁾ poskytovaný partnerským zemím, které se potýkají s krizí platební bilance. Od svého vzniku v roce 1990 pomáhá posílit makroekonomickou a finanční stabilitu v zemích sousedících s EU nebo zeměpisně blízkých EU a zároveň podporuje provádění strukturálních reforem. Makrofinanční pomoc obvykle doplňuje úvěrovou dohodu bez předběžných opatření, která nemá preventivní charakter, sjednanou s Mezinárodním měnovým fondem (MMF), a je touto dohodou podmíněna, ale v případě mimořádné podpory poskytnuté Ukrajině po ruské totální invazi v únoru 2022 byla z této podmínky učiněna výjimka. Tím, že tato pomoc uleví partnerské zemi od určitého tlaku na řešení problémů s platební bilancí, jemuž je vystavena, jí umožňuje rozšířit fiskální prostor, zlepšit udržitelnost dluhu a zaměřit se na prosazování potřebných reforem. Díky snazšímu provádění makroekonomické korekce mohou mít operace makrofinanční pomoci pozitivní sociální dopad, což dává zemi více času a prostoru k řešení základních příčin krize.

Makrofinanční pomoc má nejčastěji podobu úvěrů, které Komise finančně pokrývá z půjček na kapitálových trzích, a dále je za stejných podmínek půjčuje přijímající zemi. V některých případech má podobu grantů financovaných z rozpočtu EU. Někdy to může být kombinace úvěrů a grantů.

Makrofinanční pomoc se uvolňuje ve splátkách a pouze v případě, že jsou splněna všechna konkrétní kritéria strukturálních reforem dohodnutá s danou zemí. To podporuje provádění důrazných nápravných a reformních opatření zaměřených na řešení základních příčin, z nichž krize vyplývá, posílení systémů veřejných financí a na podporu udržitelného růstu podporujícího začlenění a vytváření pracovních příležitostí. Předpokladem pro poskytnutí makrofinanční pomoci je navíc dodržování účinných demokratických mechanismů v přijímající zemi, k nimž patří parlamentní systém založený na pluralitě politických stran a dodržování zásad právního státu, a dodržování lidských práv danou zemí. Makrofinanční pomoc takto doplňuje běžnou pomoc, kterou EU poskytuje v rámci spolupráce, a přispívá k obecnějšímu cíli, jímž je zachování stability a podpora prosperity a základních hodnot EU za jejími hranicemi. Makrofinanční pomoc je obecně uznávána jako účinný nástroj pro reakci na krize, který EU umožňuje viditelně a pružně zasahovat, navíc se značným politickým dosahem ⁽³⁾.

¹ Tato zpráva vychází z informací dostupných do dubna 2023.

² Právní základ pro makrofinanční pomoc třetím zemím s výjimkou rozvojových zemí tvoří článek 212 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Pokud třetí země vyžaduje naléhavou finanční pomoc, lze jako právní základ použít článek 213 SFEU.

³ Makrofinanční pomoc rovněž doplňuje další vnější činnosti či nástroje EU určené pro země sousedství a západního Balkánu, včetně rozpočtové podpory, na niž bylo regionům v roce 2022 v podobě grantů poskytnuto celkem

To potvrzují i zjištění několika nezávislých hodnocení dokončených operací makrofinanční pomoci ⁽⁴⁾, jakož i nedávné metahodnocení operací za poslední desetiletí ⁽⁵⁾.

Rok 2022 se po vypuknutí neoprávněné agresivní války Ruska proti Ukrajině ukázal z hlediska makrofinanční pomoci jako výjimečný. Důrazně totiž prokázal trvalou důležitost a flexibilitu MFA, jelikož EU umožnila poskytnout Ukrajině za mimořádných okolností značnou krátkodobou finanční podporu a zároveň podpořit další země v sousedství EU, které byly hospodářským dopadem této války silně zasaženy. Tyto operace a jejich rozpočtové důsledky proto patří mezi klíčové otázky, o nichž se hovoří v této výroční zprávě.

Výroční zpráva za rok 2022 byla vypracována v souladu s informačními povinnostmi Komise, jež jsou stanoveny v jednotlivých rozhodnutích Evropského parlamentu a Rady týkajících se operací makrofinanční pomoci ⁽⁶⁾. Zprávu doplňuje pracovní dokument útvarů Komise, v němž je uvedena podrobnější analýza makroekonomických souvislostí a provádění jednotlivých operací makrofinanční pomoci.

2 MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ V PARTNERSKÝCH ZEMÍCH

Hospodářský vývoj v zemích sousedství EU a v zemích procesu rozšíření byl v roce 2022 přímo i nepřímo ovlivněn agresivní válkou Ruska proti Ukrajině. Zatímco země Východního partnerství byly nejvíce zasaženy vedlejšími účinky, dopady byly pociťovány také v zemích jižního sousedství EU a v zemích západního Balkánu.

V zemích Východního partnerství vedla válečná agrese Ruska vůči Ukrajině k oslabení měny a silnému tlaku na ceny potravin a energií. Silně ovlivněna byla i důvěra spotřebitelů a podnikatelů a v některých zemích došlo kvůli značným migračním tokům v regionu k dalšímu posílení inflačních tlaků. Nejvíce negativně ovlivněna byla Moldavská republika, protože zde prudce vzrostla inflace (nad úroveň na Ukrajině) a byla zasažena důvěra spotřebitelů a podnikatelů. Naproti tomu Arménie a Gruzie těžily ze značných toků ruských občanů a souvisejících finančních transferů, jakož i ze změny dopravních tras v důsledku války.

V zemích jižního sousedství je tlak způsobený konfliktem, navzdory celkově nízké obchodní expozici, pociťován v podobě vyšších cen potravin a snižujícího se potravinového zabezpečení (některé země jsou při dovozu pšenice, která je kriticky důležitou a vysoce subvencovanou základní potravinou, do značné míry závislé na Rusku a Ukrajině) a také prostřednictvím (často vysoce dotovaných) cen energií. Nicméně všechny země jižního sousedství – s výjimkou Libanonu – pokračovaly v roce 2022 v hospodářském růstu.

1 384 milionů EUR. Nejnovější zpráva o rozpočtové podpoře je k dispozici na adrese: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf

⁴ Všechna hodnocení jsou k dispozici na stránkách Komise: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

⁵ COM(2023) 0016, final; Commission Staff Working document Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020) [Pracovní dokument útvarů Komise Hodnocení makrofinanční pomoci třetím zemím (metahodnocení operací za období 2010–2020)].

⁶ Rozhodnutí (EU) 2022/313; rozhodnutí (EU) 2022/1201; rozhodnutí (EU) 2022/1628; rozhodnutí (EU) 2022/2463; rozhodnutí (EU) 2022/563; rozhodnutí (EU) 2020/701; rozhodnutí (EU) 2020/33.

Podobně se v zemích západního Balkánu dlouhodobé zvyšování cen energií, potravin a dopravy podnítilo další zrychlení inflace, což snížilo reálný disponibilní příjem domácností a soukromou spotřebu. Narušení fungování mezinárodních dodavatelských řetězců a snížená poptávka v důsledku nižších vyhlídek růstu hlavních obchodních partnerů, včetně EU, dále zatížily hospodářské vyhlídky všech tří regionů, včetně vývozu a přímých zahraničních investic, a zhoršily tak stávající vnější nerovnováhu.

Tento oddíl se zabývá regionálními výzvami, jimž čelí země sousedství EU a země západního Balkánu, zatímco jejich hospodářská výkonnost je podrobněji hodnocena podle jednotlivých zemí v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

2.1 Východní partnerství

Hospodářský vývoj ve všech zemích Východního partnerství byl v roce 2022 ovlivněn válkou Ruska proti Ukrajině, zatímco dopady pandemie postupně odezněly. Hospodářský vývoj se však mezi těmito zeměmi výrazně lišil. Na jedné straně se hospodářská produkce propadla (na Ukrajině přibližně o –30 %) nebo značně poklesla (pokles HDP v Bělorusku o 4,7 % a v Moldavsku o 5,9 %). Tyto země byly postiženy buď přímo (Ukrajina trpící brutální agresivní válkou Ruska a jejími ničivými humanitárními, sociálními a ekonomickými důsledky, včetně masivní ztráty fyzického kapitálu a ničení infrastruktury, jakož i značného množství uprchlíků na mezinárodní i vnitrostátní úrovni), nebo prostřednictvím vedlejších účinků, které poškodily důvěru spotřebitelů a investorů. Na druhé straně hospodářská aktivita ve třech kavkazských zemích dosáhla působivých výšin. V případě Arménie a Gruzie, kde růst HDP dosáhl 12,6 % a 10,1 %, se jedná o následek přílivu ruských občanů a podniků po zahájení agresivní války Ruska a doprovodný nárůst finančních transferů. Ázerbájdžán (růst HDP o 4,6 %) také těžil z vyšších finančních toků z Ruska a pozitivních účinků obchodních podmínek na vyšší ceny energií, jakož i z probíhajícího oživení po pandemii.

Společnou charakteristikou Východního partnerství v roce 2022 zůstala i nadále vysoká inflace, v mnoha případech na úrovních, které nebyly po desetiletí zaznamenány. Růst spotřebitelských cen dosáhl svého vrcholu (ve všech zemích dosáhl dvouciferných čísel) v polovině roku v důsledku cenového šoku (zejména ve vztahu k potravinám a energii) spojeného s agresivní válkou Ruska vůči Ukrajině a oslabením místních měn bezprostředně po konfliktu. Inflační tlaky v některých zemích dále zesílily také v důsledku významných migračních toků v regionu. Centrální banky v roce 2022 pokračovaly ve svém úsilí o zpřísnění měnové politiky s cílem zkrotit inflaci, přestože tempo zvyšování sazeb se od poloviny roku po stabilizaci světových cen komodit a místních měn výrazně zmírnilo.

Tři kavkazské země, které těžily z robustní hospodářské činnosti, vykázaly v roce 2022 solidní fiskální výsledky, neboť rozpočtové schodky nedosahovaly cílových hodnot, zatímco poměr veřejného dluhu k HDP se výrazně snížil. Ukrajina naproti tomu uprostřed prudkého nárůstu výdajů – zejména na obranu – a propadu příjmů z válek zmítané domácí ekonomiky zaznamenala enormní rozpočtový schodek, který financovali především mezinárodní partneři, zejména EU. Rozdílné tendence byly také v oblasti vnějších vztahů. Tři kavkazské země zaznamenaly významný růst obchodu, který částečně souvisel se změnami v dopravních trasách vyvolanými válkou a v případě Ázerbájdžánu s nárůstem globálních cen energie. Naproti tomu obchod na Ukrajině se zhroutil v důsledku zničení základního kapitálu a blokády klíčových obchodních cest, zejména v Černém moři, ze strany Ruska. Komplexní západní sankce proti Bělorusku přispěly k poklesu jeho obchodu. Pozitivní je, že poukazování peněz východním sousedním zemím zůstalo vůči válce překvapivě odolné a přispělo ke snížení schodků

běžného účtu, čímž podpořilo – spolu s oficiálním financováním – pokračující vytváření devizových rezerv ve většině zemí v regionu.

Krátkodobý výhled pro region je, že bude pravděpodobně i nadále utvářen agresivní válkou Ruska na Ukrajině. Dalším klíčovým faktorem je možné oslabení globální zahraniční poptávky v důsledku pokračujícího zpřísnění měnové politiky ze strany klíčových centrálních bank. To by mohlo být částečně kompenzováno mírně vstřícnějšími fiskálními a měnovými politikami ve východních sousedních zemích, neboť inflace se začala postupně zpomalovat.

2.2 Jižní sousedství

Navzdory důsledkům agresivní války Ruska proti Ukrajině, pokud jde o vyšší ceny komodit a inflaci, která způsobila zpřísnění podmínek financování, všechny země jižního sousedství – s výjimkou Libanonu – v roce 2022 nadále zaznamenávaly ekonomickou expanzi. Přestože hospodářský dopad pandemie slábne, hospodářský růst zpomalil a zaostal za předválečnými očekáváním, zejména ve čtvrtletí po vypuknutí války. Předběžné údaje naznačují, že růst reálného HDP dosáhl v první polovině roku 2022 úrovně v rozmezí 2,0 % v Maroku a 7,7 % v Izraeli.

Hospodářský růst byl poháněn pokračujícím oživením odvětví služeb, zejména cestovního ruchu, pohostinství, restaurací a dopravních služeb. Expanze vývozců energie těžila zejména z robustní poptávky a vysokých mezinárodních cen energie po zahájení války Ruska proti Ukrajině a (západních) sankcí proti Rusku. Nezaměstnanost se ve většině zemí vyrovnala na úroveň před pandemií, a to na pozadí oživení hospodářské činnosti. Inflace vyjádřená indexem spotřebitelských cen ve všech zemích zrychlila kvůli mezinárodním cenám energií a potravin. Centrální banky v reakci na růst inflace zpřísnily nastavení měnové politiky zvýšením úrokových sazeb, a to zejména v druhém čtvrtletí roku 2022, poté co v roce 2021 a na počátku roku 2022 zachovaly expanzivní nastavení měnové politiky.

Po výrazném zhoršení fiskálního salda během pandemie v roce 2020 se fiskální schodky ve všech zemích snížily. Příjmy, zejména příjmy z daní, vzrostly s oživením hospodářské činnosti a na pozadí rostoucí inflace, zatímco výdaje, zejména na sociální a zdravotní sektor, se obecně snížily z maxima roku 2020. Částečně to vykompenzovaly tlaky na fiskální výdaje způsobené důsledky války Ruska proti Ukrajině, protože většina jižních sousedů dotuje pšenici a/nebo palivo. Veřejný dluh navíc zůstal v důsledku značných finančních potřeb během pandemie na rekordní úrovni. Dynamika běžného účtu se v zemích jižního sousedství značně liší vzhledem k velkým rozdílům v hospodářské struktuře a obchodních profilech. Zvyšování cen pohonných hmot a plynu, ovlivněné globálním růstem cen komodit po zahájení války Ruska proti Ukrajině, vyvíjelo tlak na běžné účty všech dovozců energie. Oživení odvětví cestovního ruchu a remitence měly pro většinu zemí zmírňující účinky. Region také nadále těží z externí podpory od mezinárodních institucionálních věřitelů.

Agresivní válka Ruska proti Ukrajině má také dopad na vyhlídky zemí jižního sousedství, třebaže v menší míře než v rámci Východního partnerství. Její důsledky znamenají značná rizika zpomalení probíhajícího oživení, neboť jižní sousedé jsou nadále ovlivňováni zejména vyššími cenami potravin, energie a dalších komodit, které zvyšují inflaci a ovlivňují domácí spotřebu a současně zvyšují tlak na veřejné rozpočty. Narušení dodavatelských řetězců a obchodních toků již vytvořilo obrovský tlak na trhy, veřejné finance, výrobce a spotřebitele v celém regionu, zejména na země závislé na vývozu obilí z Ukrajiny a Ruska, jako je Egypt, Jordánsko, Libanon, Libye, Maroko a Tunisko.

2.3 Země západního Balkánu

Hospodářské oživení na západním Balkáně se v roce 2022 výrazně zmírnilo v důsledku dopadu agresivní války Ruska proti Ukrajině, vyvolané energetické krize a následující vysoké inflace. Navzdory znovuotevření ekonomik po pandemii COVID-19 a oživení cestovního ruchu se růst produktu ve třetím čtvrtletí roku 2022 dále zpomalil, přičemž HDP regionu meziročně vzrostl o 2,1 % ve srovnání se 4,3 % v předchozích třech měsících. Soukromá spotřeba a vývoz zůstaly klíčovými hnacími silami růstu v celém regionu, zatímco investice vykazovaly smíšený výkon, přičemž v některých zemích byl zaznamenán meziroční pokles. V některých zemích došlo k poklesu veřejné spotřeby, což částečně odráželo postupné ukončení podpůrných opatření souvisejících s pandemií.

Růst počtu pracovních míst na západním Balkáně se ve 3. čtvrtletí 2022 ve srovnání s předchozím rokem ukázal jako nepatrně záporný. Přesto míra nezaměstnanosti v některých zemích klesla nebo zůstala nezměněna, což odráží pokles účasti pracovních sil. Silný růst cen energií, potravin a dopravy v roce 2022 podpořil výrazné zrychlení inflace spotřebitelských cen ve všech zemích západního Balkánu, což přimělo centrální banky regionu s měnovou autonomií ke zvýšení jejich klíčových měnověpolitických sazeb. Pomohlo zpomalení cen potravin a energií, celková inflace se v posledních měsících roku 2022 ve většině zemí poněkud vyrovnala.

Pokračující hospodářské oživení a vysoká inflace podpořily růst rozpočtových příjmů a fiskální saldo na západním Balkánu se v prvních jedenácti měsících roku 2022 dále zvýšilo. Současně se ve všech zemích ve srovnání s koncem roku 2021 snížil poměr veřejného dluhu k HDP, což částečně odráželo nárůst nominálního HDP. Od září 2021 do září 2022 činil schodek běžného účtu v regionu 6,8 % HDP, což je druhá nejvyšší úroveň od 3. čtvrtletí 2020. Důvodem byl zejména nárůst schodků obchodu se zbožím tažený energetickou bilancí, který převážil výrazné oživení zaznamenané u vývozu služeb, a vyšší přítok remitencí.

Hospodářský výhled západního Balkánu je značně ohrožen riziky zpomalení kvůli pokračující agresivní válce Ruska proti Ukrajině, danými zejména vlivem vysoké inflace na reálný disponibilní příjem a spotřebu, jakož i přísnějšími finančními podmínkami.

3 OPERACE MAKROFINANČNÍ POMOCI V ROCE 2022

Dvě zbývající operace makrofinanční pomoci byly dokončeny na jaře 2022 v rámci balíčku makrofinanční pomoci v reakci na COVID-19 ⁽⁷⁾. Zatímco Tunisko obdrželo vyplacení poslední splátky dne 25. května 2022, druhá splátka pro Bosnu a Hercegovinu byla zrušena z důvodu nesplnění sedmi z devíti politických podmínek.

Po dokončení balíčku makrofinanční pomoci v reakci na COVID-19 se v roce 2022 důraz přesunul na nalezení způsobů poskytování nové finanční pomoci Ukrajině s ohledem na pokračující agresivní válku Ruska, a to přiměřeně bezpečným způsobem (s ohledem na výjimečnou nejistotu spojenou s těmito operacemi a s ohledem na to, že obvyklá podmínka, aby operace makrofinanční pomoci byla podpořena plnohodnotným programem vyplácení prostředků MMF, nebyla splněna). V návaznosti na vypuknutí války přijaly Evropský parlament a Rada dne 28. února 2022 rozhodnutí o poskytnutí mimořádné makrofinanční pomoci Ukrajině až do výše 1,2 miliardy EUR v podobě úvěrů, čímž povolily šestou operaci makrofinanční pomoci na Ukrajině od roku 2014.

⁷ Rozhodnutí (EU) 2020/701, podle něhož se deseti zemím procesu rozšíření a zemím evropského sousedství poskytuje makrofinanční pomoc ve výši 3 miliard EUR.

V situaci zvýšených a naléhavých potřeb financování Ukrajiny přijala EU ve druhé polovině roku 2022 dvě další operace mimořádné makrofinanční pomoci, které povolily vyplacení dalších 6 miliard EUR této zemi do prosince 2022. U dvou operací mimořádné makrofinanční pomoci byla míra tvorby rezerv zvýšena z 9 %, jak stanoví Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – nařízení o „globální Evropě“ (nařízení o NDICI), na 70 % (alespoň dočasně, přičemž přiměřenost míry tvorby rezerv je třeba dvakrát ročně přezkoumat s ohledem na nejistotu ohledně hospodářské situace a výhledu na Ukrajině po dobu trvání války).

Necelé dva měsíce po žádosti Evropské rady z 20. a 21. října o stanovení strukturálnějšího řešení pro poskytování pomoci Ukrajině v roce 2023 vstoupilo 17. prosince v platnost nařízení o makrofinanční pomoci+ (MFA+). Tento nový nástroj zajistí předvídatelnější, průběžné, řádné a včasné financování, které Ukrajině umožní pokrýt značnou část jejích okamžitých finančních potřeb, obnovu kritické infrastruktury a počáteční podporu poválečné obnovy s cílem podpořit tuto zemi na její cestě k evropské integraci.

Jak se navíc odráží v názvu „MFA+“, tento nový nástroj zavádí určité změny ve standardních postupech makrofinanční pomoci s cílem přizpůsobit ji mimořádným okolnostem poskytování podpory zemi ve válce, zejména vysoké nejistotě, rizikům a potřebám pružnosti. Změny zahrnují zvýšené zvýhodnění úvěrů (vyšší splatnost až 35 let s desetiletou odkladnou lhůtou a subvencí úrokových sazeb), flexibilitu u podmíněnosti strukturální politiky (u všech plateb s výjimkou poslední se vyžaduje pouze uspokojivý pokrok v provádění), pokračující odpojování od programu vyplácení prostředků MMF a přísnější požadavky na podávání zpráv. Tyto prvky jsou podrobněji vysvětleny v bodě 3.1 níže a v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise. Dvacet cílených politických podmínek, na nichž je tato operace založena, bylo pečlivě navrženo tak, aby byla zajištěna jejich relevantnost a proveditelnost v současné situaci. Pokrývají čtyři oblasti: makrofinanční stabilitu, strukturální reformy a řádnou správu věcí veřejných, právní stát a energetiku.

Po plynové krizi v Moldavsku, která silně ovlivnila hospodářství a zvýšila jeho potřeby financování, orgány předložily v listopadu 2021 žádost o novou makrofinanční pomoc. V reakci na to se EU dohodla na nové operaci pro Moldavsko ve výši 150 milionů EUR, zahrnující 120 milionů EUR v podobě úvěrů a 30 milionů EUR v podobě grantů. Operace je podpořena programem hospodářských reforem, který zahrnuje patnáct opatření v oblasti právního státu a boje proti korupci, řízení veřejných financí a správy finančního sektoru, zlepšení podnikatelského prostředí a reforem odvětví energetiky. První a druhá splátka byla úspěšně uvolněna v červenci 2022 a březnu 2023.

Moldavská ekonomika byla obzvláště silně ovlivněna agresivní válkou Ruska proti Ukrajině, která přispěla k jejím vyšším finančním potřebám, dále zesíleným probíhající energetickou krizí. Orgány proto požádaly o další mezinárodní podporu. Předsedkyně von der Leyenová oznámila dne 10. listopadu 2022 dodatečný balíček finanční podpory pro Moldavsko ve výši 250 milionů EUR, který má být částečně poskytnut prostřednictvím makrofinanční pomoci. Komise přijala dne 24. ledna 2023 návrh na zvýšení stávající podpory makrofinanční pomoci o 145 milionů EUR, včetně 100 milionů EUR v podobě úvěrů za zvýhodněných podmínek a 45 milionů EUR v podobě grantů.

Kromě finanční pomoci poskytnuté na oživení po pandemii COVID-19 a agresivní válce Ruska proti Ukrajině byla v roce 2022 zavedena také třetí pravidelná makrofinanční pomoc pro Jordánsko. Třetí a poslední splátka byly uvolněny dne 31. března 2023, poté co byly kromě jedné splněny všechny ze čtrnácti dosud neprovedených reforem politiky,

přičemž po dohodě s výborem členských států pro makrofinanční pomoc bylo upuštěno od podmínky týkající se změn zákona o nedovoleném obohacování.

Stav provádění operací makrofinanční pomoci v roce 2022 (podle regionů):

3.1 Východní partnerství

- **Moldavsko: nová operace makrofinanční pomoci**

I přes hospodářské oživení po pandemii Moldavsko po vypuknutí energetické krize odrážející pokračující silnou energetickou závislost země na Rusku oficiálně požádalo v listopadu 2021 o novou operaci makrofinanční pomoci. Po pečlivém posouzení finančních potřeb připravila Komise návrh na podporu ve výši až 150 milionů EUR, která zahrnuje 120 milionů EUR v podobě úvěrů a 30 milionů EUR v podobě grantů. Rozhodnutí o poskytnutí dodatečné makrofinanční pomoci Moldavsku přijaly Evropský parlament a Rada dne 6. dubna 2022. Po ratifikaci moldavským parlamentem vstoupila makrofinanční pomoc v platnost dne 18. července 2022. Po splnění politických podmínek dohodnutých v memorandu o porozumění byla první splátka uvolněna v červenci 2022 a druhá splátka v březnu 2023, každá z nich ve výši 50 milionů EUR v podobě úvěrů a grantů. V rámci současné operace má Moldavsko stále k dispozici 50 milionů EUR, které mají být vyplaceny v jedné splátce. Dne 24. ledna 2023 Komise navíc přijala návrh na zvýšení stávající podpory makrofinanční pomoci o 145 milionů EUR. Dodatečná makrofinanční pomoc je součástí většího podpůrného balíčku, který Komise poskytuje Moldavsku s ohledem na zhoršující se vnější situaci země v důsledku závažné energetické krize v období podzim 2022 až zima 2023. Po přijetí Radou a Parlamentem se očekává, že dodatečná makrofinanční pomoc bude vyplacena ve dvou splátkách ve druhé polovině roku 2023, jakmile budou splněna příslušná politická opatření.

Pravidelná operace makrofinanční pomoci, jakož i navrhované zvýšení jsou i nadále podmíněny pozitivními výsledky programu MMF pro Moldavsko, pokud jde o rozšířenou úvěrovou facilitu / rozšířenou finanční facilitu, který byl přijat v prosinci 2021 a rozšířen v květnu 2022. Po navýšení činí program fondu 815 milionů USD. Mezinárodní měnový fond v lednu 2023 úspěšně dokončil svůj druhý přezkum a celkový pokrok v programu vyhodnotil jako pozitivní.

- **Ukrajina: nouzová makrofinanční pomoc**

Finanční podpora Evropské unie Ukrajině v reakci na agresivní válku Ruska se postupně zvyšovala, a to v souladu s obtížnou situací, která se vyvíjela na místě, a na základě posouzení finančních potřeb Ukrajiny. Tento postupný přístup vyústil v poskytnutí tří operací makrofinanční pomoci Ukrajině v roce 2022, kdy vysoká nejistota a mimořádné okolnosti vyžadovaly nové a výjimečné prvky zvýšené flexibility, ale také vyšší tvorbu rezerv, jak je podrobněji uvedeno níže a v příloženém pracovním dokumentu útvarů Komise. Po nouzové makrofinanční pomoci ve výši až 1,2 miliardy EUR následoval balíček mimořádné makrofinanční pomoci sestávající ze dvou operací v hodnotě až 1 miliardy EUR a 5 miliard EUR.

V souvislosti se stupňujícím se geopolitickým napětím, které předcházelo agresivní válce Ruska proti Ukrajině, a v reakci na oficiální žádost Ukrajiny ze dne 16. listopadu 2021 o dlouhodobější operaci makrofinanční pomoci ve výši 2,5 miliardy EUR přijala Evropská

komise dne 1. února 2022 návrh na poskytnutí nové nouzové makrofinanční pomoci Ukrajině ve výši až 1,2 miliardy EUR v podobě úvěrů, která má být vyplacena ve dvou stejných splátkách. Evropský parlament a Rada urychleně přijaly dne 28. února 2022 rozhodnutí, kterým se povoluje šestá operace makrofinanční pomoci na Ukrajině od roku 2014. Dne 3. března podepsaly Komise a Ukrajina související memorandum o porozumění, které umožnilo velice rychlé vyplacení první splátky ve výši 600 milionů EUR ve dvou tranších, a to dne 11. a 18. března 2022. Válečné okolnosti navíc představují událost vyšší moci, která bránila účinnému dokončení opatření strukturální politiky – což je podmínka vyplacení druhé splátky makrofinanční pomoci –, přestože orgány podnikly kroky k jejich řešení. Vzhledem k tomu, že podmíněnost dohodnutá v memorandu o porozumění nemohla být v uvedené fázi z důvodu vyšší moci splněna, Komise v návaznosti na konzultace s výborem členských států pro makrofinanční pomoc rozhodla v květnu bezodkladně přistoupit k vyplacení druhé splátky ve výši 600 milionů EUR v rámci mimořádné reakce na akutní finanční potřeby Ukrajiny.

- **Ukrajina: mimořádná makrofinanční pomoc**

V létě 2022 se naléhavost stavu financování stále zvyšovala, protože Ukrajina musela stále častěji tisknout peníze a čerpat rezervy. V rámci mimořádné podpory EU Ukrajině navrhla Komise dne 1. července 2022 novou operaci makrofinanční pomoci pro Ukrajinu ve výši 1 miliardy EUR v podobě vysoce zvýhodněné a dlouhodobější půjčky (v porovnání s obvyklými podmínkami – viz níže). Tento návrh představoval první část mimořádné makrofinanční pomoci ve výši až 9 miliard EUR, kterou Komise oznámila ve svém sdělení o pomoci Ukrajině a její obnově ze dne 18. května 2022, které Evropská rada schválila ve dnech 23. a 24. června 2022. Cílem této mimořádné makrofinanční pomoci bylo poskytnout okamžitou finanční pomoc v situaci naléhavých potřeb financování a zajistit pokračující fungování nejdůležitějších funkcí ukrajinského státu. Evropský parlament a Rada přijaly rozhodnutí dne 12. července 2022, přičemž využily všech dostupných procedurálních flexibilit k jeho přijetí rekordní rychlostí. Komise a Ukrajina podepsaly dne 19. července související memorandum o porozumění, které umožnilo, aby byla celá částka této makrofinanční pomoci vyplacena ve dvou tranších na začátku srpna 2022.

Komise dne 7. září 2022 navrhla novou operaci makrofinanční pomoci ve výši 5 miliard EUR v podobě úvěrů jako druhou část balíčku mimořádné makrofinanční pomoci. Rozhodnutí o makrofinanční pomoci bylo velmi rychle přijato Evropským parlamentem a Radou dne 20. září 2022, přičemž byly opět využity všechny dostupné procedurální flexibility pro urychlení procesu. Po vstupu memoranda o porozumění v platnost dne 4. října byla Ukrajině dne 18. října vyplacena první splátka ve výši 2 miliard EUR. Druhé vyplacení ve výši 2,5 miliardy EUR následovalo dne 22. listopadu 2022. Třetí a poslední platba ve výši 500 milionů EUR byla uvolněna dne 14. prosince 2022. Operace mimořádné makrofinanční pomoci, které přinesly okamžitou finanční podporu EU Ukrajině od zahájení ruské invaze v plném rozsahu v celkové výši 7,2 miliardy EUR, byly zásadní pro udržení makroekonomické stability v zemi.

Vzhledem k mimořádným okolnostem na Ukrajině způsobeným agresivní válkou Ruska proti této zemi byly v rámci těchto operací mimořádné makrofinanční pomoci zavedeny některé nové prvky, které by neměly být považovány za vzor pro budoucí operace

makrofinanční pomoci⁽⁸⁾. Celková průměrná doba splatnosti až 25 let ve srovnání s tradičními 15 lety a možnost, aby rozpočet EU pokryl náklady na úrokové sazby a správní poplatky, posílily zvýhodněnou povahu pomoci. Aby se zvýšila flexibilita v mimořádné válečné situaci, neměla výjimečná makrofinanční pomoc na rozdíl od běžných operací makrofinanční pomoci formální vazbu na program vyplácení prostředků MMF. Politická podmíněnost, která se ukázala být klíčovou přidanou hodnotou makrofinanční pomoci, byla omezena na příslušné podmínky, které byly považovány za proveditelné a u nichž lze očekávat, že budou provedeny rychle a s přiměřeně vysokým stupněm jistoty. V neposlední řadě byl zaveden systém požadavků na podávání zpráv, jehož cílem je zajistit, aby přijaté finanční prostředky byly vynakládány účinným, transparentním a odpovědným způsobem.

Ukrajinské orgány se zavázaly poskytovat měsíční zprávy o příjmech a výdajích státního rozpočtu pro hlavní výdajové okruhy, včetně podrobných údajů o zavedených opatřeních správního a finančního řízení a vnitřních kontrolách. Podpora těchto operací byla navíc zvýšena prostřednictvím míry tvorby rezerv ve výši 70 % namísto obvyklých 9 % stanovených v nařízení o NDICI. Standardních 9 % zůstává ve formě uhrazené tvorby rezerv a 61 % ve formě záruky členských států za druhé ztráty. To bylo pokryto z rozpočtu EU na první operaci v souladu s běžnými provozními postupy, zatímco v druhé části byly poskytnuty záruky ze strany členských států (viz rámeček 1).

Tyto nové a výjimečné prvky, například z hlediska zvýšené zvýhodněnosti, flexibility a posíleného podávání zpráv, rovněž inspirovaly návrh nástroje makrofinanční pomoci+, který Ukrajině poskytuje finanční pomoc na rok 2023.

- **Ukrajina: MFA+**

Do jednoho měsíce od žádosti Evropské rady ze dne 20. a 21. října o zavedení strukturovanějšího přístupu k poskytování pomoci Ukrajině do roku 2023 přijala Evropská komise návrh na poskytnutí podpory ve výši 18 miliard EUR v podobě vysoce zvýhodněných úvěrů Ukrajině na rok 2023 prostřednictvím nového nástroje makrofinanční pomoci+. Tento nový nástroj zajišťuje předvídatelnější, průběžné, řádné a včasné financování s cílem významně přispět k okamžitým potřebám Ukrajiny v oblasti finančních prostředků, obnovy kritické infrastruktury a počáteční podpory poválečné obnovy s cílem podpořit tuto zemi na její cestě k evropské integraci.

Nástroj makrofinanční pomoci+ kromě začlenění nových prvků zavedených balíčkem mimořádné makrofinanční pomoci, jako je posílení zvýhodnění prostřednictvím delší doby splatnosti úvěrů a dotace úrokových sazeb, pokračující vyčleňování z programu MMF pro vyplácení prostředků, větší pružnost s ohledem na podmíněnost strukturální politiky a přísnější požadavky na podávání zpráv, umožňuje směřování dvoustranných příspěvků třetích stran na obnovu kritické infrastruktury na Ukrajině⁽⁹⁾. V návaznosti na další rychlý proces využívající všech možností procedurální flexibility přijaly Evropský parlament a Rada dne 14. prosince 2022 nařízení, kterým se zřizuje makrofinanční pomoc+. Dvacet cílených politických podmínek, na nichž je tato operace založena, bylo

⁸ Z rozpočtového hlediska je hlavní novinkou zavedení celkové míry krytí mimořádných úvěrů makrofinanční pomoci Ukrajině ve výši 70 %, přičemž tradiční míra tvorby rezerv v rámci rozpočtu EU ve výši 9 % je navýšena o dvoustranné vnitrostátní záruky pro zbývajících 61 % krytí.

⁹ Z rozpočtového hlediska je hlavní novinkou nástroje makrofinanční pomoci+ pokrytí úvěrových expozic v rámci makrofinanční pomoci+ manévrovacím prostorem rozpočtu EUR, důsledkem čehož se nevytvoří žádný bezprostřední dopad na zbývajících dostupnost rozpočtových přidělů v současném období víceletého finančního rámce.

opět pečlivě navrženo tak, aby byla zajištěna jejich relevantnost a proveditelnost v současné situaci. Pokrývají čtyři oblasti makrofinanční stability – strukturální reformy a řádnou správu věcí veřejných, právní stát a energetiku. Na základě zkušeností s balíčkem mimořádné makrofinanční pomoci a s ohledem na dopad pokračující mimořádné situace vyvolané agresivní válkou Ruska na schopnost orgánů provádět reformy je zapotřebí uspokojivého pokroku při provádění politiky, aby bylo možné vyplácet splátky, s výjimkou poslední výplaty pomoci, která je podmíněna úplným provedením. Možnost střednědobého přezkumu memoranda o porozumění poskytuje další flexibilitu pro testování proveditelnosti těchto podmínek vzhledem k pokračující agresivní válce Ruska proti Ukrajině.

Komise a Ukrajina podepsaly memorandum o porozumění a dohodu o mechanismu úvěrů dne 16. ledna 2023, které vstoupily v platnost téhož dne. První splátka ve výši 3 miliard EUR v podobě úvěrů byla vyplacena dne 17. ledna 2023 a druhá splátka ve výši 1,5 miliardy EUR o dva měsíce později dne 21. března. Až do splnění politické předběžné podmínky, zpřísněných požadavků na podávání zpráv o využívání finančních prostředků a dalšího uspokojivého pokroku při plnění dohodnuté podmíněnosti strukturální politiky má nástroj makrofinanční pomoci+ poskytovat Ukrajině pomoc v objemu 1,5 miliardy EUR měsíčně až do konce roku 2023 (což umožnilo její vyplacení 25. dubna).

3.2 Jižní sousedství

- **Jordánsko: MFA-III**

Poté, co v lednu 2020 vstoupila v platnost třetí makrofinanční pomoc Jordánsku ve výši 500 milionů EUR v podobě úvěrů, požádaly jordánské orgány v dubnu 2020 v souvislosti s pandemií COVID-19 o další pomoc a EU se dohodla na navýšení makrofinanční pomoci ve výši 200 milionů EUR v podobě úvěrů. Politická podmíněnost pro poskytnutí makrofinanční pomoci se zaměřuje především na zlepšení řízení veřejných financí, boj proti korupci a reformy v odvětví veřejných služeb, sociální politiky a politiky trhu práce a správy věcí veřejných.

První splátka (100 milionů EUR plus 150 milionů EUR z doplatku souvisejícího s onemocněním COVID-19) byla vyplacena dne 25. listopadu 2020. Druhá a třetí splátka podléhají zvláštní politické podmíněnosti dohodnuté mezi Jordánskem a EU v memorandu o porozumění. Druhá splátka (200 milionů EUR a doplatek ve výši 50 milionů EUR) byla vyplacena 20. července 2021, čímž byla úspěšně dokončena část pomoci související s pomocí v reakci na COVID-19. Třetí splátka ve výši 200 milionů EUR byla uvolněna dne 31. března 2023 na základě kladného posouzení související podmíněnosti politiky.

Tyto operace makrofinanční pomoci jsou poskytovány společně se zdroji od mezinárodních finančních institucí a bilaterálních dárců, včetně MMF. Mezinárodní měnový fond schválil dne 25. března 2020 s Jordánskem čtyřletý program rozšířené finanční facility v počáteční výši zhruba 1,3 miliardy USD (270 % jeho kvóty), která byla v letech 2021/2022 dvakrát navýšena na přibližně 1,49 miliardy USD (334 % jeho kvóty), aby se zvýšila podpora, která má zemi pomoci vyrovnat se s dopady pandemie na obyvatelstvo a zároveň přijmout 1,3 milionu syrských uprchlíků. Mezinárodní měnový fond schválil pátou revizi rozšířené finanční facility v prosinci 2022, čímž okamžitě zpřístupnil přibližně 343 milionů USD. Celková částka, kterou MMF vyplatil Jordánsku od začátku roku 2020, tak dosáhla přibližně 1,7 miliardy USD, což zahrnuje i

mimořádnou pomoc poskytnutou v květnu 2020 z nástroje pro rychlé financování ve výši přibližně 366 milionů EUR, která má zemi pomoci vypořádat se s dopady pandemie. Přestože veřejný dluh Jordánska zůstal na konci roku 2022 na vysoké úrovni 113,2 % HDP, MMF jej v prosinci 2022 vyhodnotil jako udržitelný.

- **Tunisko: MAKROFINANČNÍ POMOC V REAKCI NA COVID-19**

V rámci balíčku makrofinanční pomoci v reakci na COVID-19 přijatého v květnu 2020 se EU dohodla na makrofinanční pomoci Tunisku ve výši 600 milionů EUR v podobě úvěrů. S ohledem na zdlouhavé postupy v partnerské zemi se stala předposlední operací související s COVID-19, která vstoupila v platnost: memorandum o porozumění a dohoda o mechanismu úvěrů byly podepsány dne 24. listopadu 2020, ratifikovány tuniským parlamentem dne 15. dubna 2021 a vstoupily v platnost dne 11. května 2021 po zveřejnění v tuniském úředním věstníku. Dvanáctiměsíční období dostupnosti tedy potrvá do května 2022. Politická podmíněnost pro poskytnutí makrofinanční pomoci se zaměřila především na čtyři tematické oblasti, konkrétně na řízení veřejných financí a reformu občanského sektoru, reformy státních podniků, sociální ochranu a investiční klima.

Makrofinanční pomoc byla poskytnuta ve dvou splátkách po 300 milionech EUR. První splátka byla podmíněna obecnými politickými předpoklady pro makrofinanční pomoc a byla vyplacena dne 1. června 2021. Politické reformy potřebné k vyplacení druhé tranše byly v průběhu roku 2022 buď splněny, nebo v zásadě splněny. Navzdory obavám z politických předpokladů po zhoršení politické situace od poloviny roku 2021 a po pečlivém posouzení situace a dopisu od orgánů, které poskytly ujištění a stanovily závazky v politickém kalendáři, byla dne 25. května 2022 vyplacena druhá splátka.

Tato pomoc doplnila zdroje poskytnuté jinými dárci, včetně MMF, a to v rámci jeho programu nástroje pro rychlé financování určeného pro Tunisko ve výši 685 milionů EUR, který byl schválen dne 10. dubna 2020.

3.3 Země západního Balkánu

- **Makrofinanční pomoc Bosně a Hercegovině v reakci na COVID-19 (MFA-COVID-19)**

Na základě oficiální žádosti Bosny a Hercegoviny o makrofinanční pomoc ze dne 14. dubna 2020 na řešení pandemie COVID-19 bylo do balíčku makrofinanční pomoci v reakci na COVID-19 pro Bosnu a Hercegovinu zahrnuto 250 milionů EUR v podobě úvěrů. Memorandum o porozumění a dohoda o mechanismu úvěrů byly podepsány dne 15. ledna 2021 a vstoupily v platnost dne 9. června 2021, což je poslední operace související s onemocněním COVID-19, která vstoupila v platnost. Toto značné zpoždění bylo způsobeno zdlouhavými rozhodovacími procesy v zemi. Cílem politických podmínek pro poskytnutí druhé splátky makrofinanční pomoci bylo řešit některé nedostatky v oblasti správy ekonomických záležitostí a budování institucí, jakož i v oblasti stability a transparentnosti finančního sektoru a podpořit boj proti korupci a lepší fungování trhu práce.

Makrofinanční pomoc měla být poskytnuta ve dvou splátkách po 125 milionech EUR. První splátka byla vyplacena dne 7. října 2021 bezpodmínečně, zatímco druhá tranše nebyla vyplacena kvůli nedostatečnému provádění dohodnutých politických podmínek v

období dostupnosti makrofinanční pomoci, přičemž sedm z devíti reforem nebylo dokončeno.

Tato pomoc doplnila zdroje poskytnuté jinými dárci, včetně MMF, a to v rámci jeho programu nástroje pro rychlé financování určeného pro Bosnu a Hercegovinu ve výši 330 milionů EUR, který byl schválen dne 20. dubna 2020.

4 ZAJIŠŤOVÁNÍ NÁLEŽITÉHO VYUŽITÍ PROSTŘEDKŮ MAKROFINANČNÍ POMOCI: OPERAČNÍ HODNOCENÍ, HODNOCENÍ A AUDITY

4.1 Operační hodnocení

V souladu s finančním nařízením EU provádí Komise za pomoci externích poradců operační hodnocení, aby získala přiměřenou jistotu o fungování správních postupů a postupů schvalování finančních transakcí v přijímajících zemích.

Operační hodnocení se zaměřují na systémy správy veřejných financí, především pak na způsob organizace ministerstev financí a centrálních bank a na postupy, které uplatňují, konkrétně též na správu účtů, na něž jsou finanční prostředky EU vypláceny. Zvláštní pozornost je rovněž věnována fungování, nezávislosti a pracovním programům externích auditorských subjektů a efektivnosti jejich kontrol. Zkoumají se také postupy zadávání veřejných zakázek na centrální úrovni.

V roce 2022 bylo v rámci operace MFA+ zahájeno nové operační hodnocení Ukrajiny. Externí konzultanti dospěli k závěru, že navzdory agresivní válce Ruska jsou postupy schvalování finančních transakcí a správní postupy země považovány za dostatečně vhodné pro účely makrofinanční pomoci. Potvrdily, že ukrajinské systémy řízení veřejných financí a další postupy schvalování finančních transakcí se v letech následujících po operačním posouzení z roku 2018 značně zlepšily a že ukrajinská vláda je i nadále odhodlána zlepšovat systémy a procesy, přičemž existuje dostatek důkazů, které naznačují, že došlo k několika zásadním reformám nebo že k nim došlo, než byly náhle přerušeny ruskou totální invazí.

4.2 Hodnocení

V souladu s finančním nařízením EU a odpovídajícími rozhodnutími o makrofinanční pomoci provádí Komise po dokončení operací makrofinanční pomoci jejich hodnocení⁽¹⁰⁾ s cílem posoudit jejich dopad. Dvěma hlavními cíli těchto hodnocení jsou:

- i. analýza dopadu makrofinanční pomoci na ekonomiku přijímající země, především na udržitelnost její vnější pozice, a
- ii. posouzení přidané hodnoty zásahu EU.

Komise po dokončení externí studie v roce 2021 zveřejnila v září 2022 pracovní dokument útvarů Komise, v němž jsou uvedeny výsledky společného hodnocení operací s Tuniskem a Jordánskem.

Kromě toho a nad rámec právních povinností dokončila Komise metahodnocení všech operací makrofinanční pomoci za období 2010–2020, které již bylo předloženo v loňské zprávě, přičemž zohlednila doporučení Výboru pro kontrolu regulace. Metahodnocení posoudilo zásady a charakteristiky, jimiž se nástroj makrofinanční pomoci řídí, přičemž

¹⁰ Všechna hodnocení jsou k dispozici na stránkách Komise: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

cílem bylo poskytnout informace o tom, jak zlepšit jeho relevantnost, účinnost, účelnost, přidanou hodnotu a schopnost reagovat na priority vnější činnosti EU. Doprovodný pracovní dokument útvarů Komise byl zveřejněn v lednu 2023.

- **Tunisko a Jordánsko:** hodnocení se týkalo operace makrofinanční pomoci Tunisku v letech 2017–2019 a Jordánsku v letech 2017–2019, přičemž se v každém z případů jednalo o druhý takový podpůrný balíček pro danou zemi. Hodnocení dospělo k závěru, že rozsah, forma a načasování operací prováděných oběma zeměmi byly relevantní a přiměřené finančním potřebám těchto zemí a poskytly přidanou hodnotu EU. V obou zemích měla makrofinanční pomoc pozitivní dopad na udržitelnost dluhu a sehrála kladnou roli v podpoře makroekonomické stabilizace. Podmíněnost byla relevantní a zaměřovala se na klíčové oblasti reforem. V některých oblastech reforem přispěly operace k pozitivním změnám, a to i přesto, že v případě některých dalších konkrétních reforem měl pokrok smíšený charakter. Jednalo se o první případ, kdy vzhledem k regionálním podobnostem, překrývajícím se časovým rámcům provádění a srovnatelné podmíněnosti byly dvě operace seskupeny do jediného hodnocení s cílem vyvodit závěry přesahující rámec konkrétní operace. Z regionálního hlediska byly pozitivní dopad a vedlejší účinky obou makrofinančních pomoci na Blízký východ a severní Afriku hůře měřitelné vzhledem k relativně malé velikosti podporovaných ekonomik a nízké integraci v rámci regionu, přičemž možné pozitivní dopady souvisely především s vlivem faktoru důvěry. Bylo zjištěno, že obě operace jsou v souladu s celkovým politickým rámcem EU a jsou sladěny s reformním programem orgánů a programy dalších dárců. Vzhledem k celkově pozitivním zkušenostem se sloučením obou operací do jediného hodnocení se plánuje postupovat stejným způsobem u dalších operací, zejména u operací v zemích Východního partnerství za období 2017–2020 a u balíčku v reakci na COVID-19, pro který se tento přístup jeví jako obzvláště relevantní a slibný vzhledem ke společnému otřesu, jenž vyvolal potřebu podpory.
- **Metahodnocení operací makrofinanční pomoci v letech 2010–2020:** hodnocení se týkalo patnácti operací makrofinanční pomoci se zeměmi Východního partnerství, zeměmi jižního sousedství, kandidátskými a dalšími zeměmi; doplněné o novější zkušenosti s balíčkem v reakci na COVID-19 a s operacemi makrofinanční pomoci s Ukrajinou v roce 2022. Hodnocení dospělo k závěru, že operace makrofinanční pomoci byly účinné, relevantní a soudržné a že vytvořily přidanou hodnotu EU. Kromě toho nástroj makrofinanční pomoci účinně pomáhal obnovovat vnější udržitelnost a podporovat strukturální reformy. K účinnosti makrofinanční pomoci přispělo zejména i) zaměření na země v přímém sousedství EU a silné vazby s těmito zeměmi, ii) upřednostňování úvěrů a standardní období dostupnosti 2,5 roku, které je dostatečně dlouhé na to, aby motivovalo reformy a jejich provádění, a iii) skutečnost, že politické podmínky (které byly shledány jako relevantní a správně seřazené) zajistily komplexní reformní úsilí. Hodnocení rovněž potvrdilo, že cíle, koncepce a provádění operací makrofinanční pomoci se do značné míry doplňují a jsou v souladu s ostatními iniciativami EU a operacemi MMF. Hodnocení však také poukázalo na určitá omezení. Postupy pro přijímání operací makrofinanční pomoci byly u krizového nástroje posouzeny jako zdlouhavé, což poněkud oslabilo jejich účinnost. To se týkalo zejména standardních rozhodovacích postupů, přičemž nedávné zkušenosti s balíčkem v reakci na COVID-19 a s makrofinanční pomocí Ukrajině v roce 2022 ukázaly, že využití všech dostupných procedurálních flexibilit značně pomohlo. Nedostatečná flexibilita memoranda o porozumění zřejmě rovněž snížila účinnost makrofinanční pomoci v době hlubokých změn. V hodnocení je

rovněž uvedena potřeba posílit viditelnost makrofinanční pomoci v přijímajících zemích. Z metodologického hlediska bylo zjištěno, že hodnocení makrofinanční pomoci byla prováděna na vysoké úrovni, zejména poté, co vstoupily v platnost pokyny pro zlepšování právní úpravy z roku 2015.

Další informace o obou hodnoceních jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise připojeném k této zprávě.

5 OBECNÝ VÝVOJ V SOUVISLOSTI S NÁSTROJEM MAKROFINANČNÍ POMOCI

5.1 Fungování nástroje makrofinanční pomoci

Ve společném prohlášení Evropského parlamentu a Rady o makrofinanční pomoci z roku 2013 ⁽¹¹⁾ je tato pomoc vymezena jako pomoc makroekonomické a finanční povahy a jednoznačně je v něm uvedeno, že cílem pomoci je „obnova udržitelného stavu vnějšího financování způsobilých zemí a území, které mají s externím financováním potíže“. Aby byla makrofinanční pomoc úspěšná jako nástroj „pro mimořádné situace“, je tedy důležité mobilizovat ji účinně a včas. Evropský účetní dvůr i výše uvedené metahodnocení operací makrofinanční pomoci (v letech 2010–2020) zároveň konstatovaly, že prodlevy při přijímání rozhodnutí o makrofinanční pomoci Evropským parlamentem a Radou v rámci řádného legislativního postupu mohou být závažným nedostatkem u nástroje, jehož cílem je reagovat na krizi platební bilance, a proto by Komise „měla ve spolupráci se spolutvůrci právních předpisů prozkoumat relevantní možnosti, jak zrychlit schvalovací řízení následných programů makrofinanční pomoci, zejména v případě nouzového financování“ ⁽¹²⁾.

Komise však konstatuje, že zkušenosti s balíčkem makrofinanční pomoci v reakci na COVID-19 a operacemi makrofinanční pomoci pro Ukrajinu v roce 2022 (nouzová MFA, mimořádná MFA a MFA+) ukázaly, že stávající nastavení makrofinanční pomoci může usnadnit její velmi rychlé přijetí, pokud se všechny orgány dohodnou na plném využití dostupné procedurální flexibility. V uvedených případech spolupracovala Komise s Parlamentem a Radou, aby se dohodly na využití stávajících naléhavých postupů, které umožnily přijetí odpovídající pomoci do jednoho měsíce od předložení příslušných návrhů Komise a oběma spolunormotvůrci. Evropský parlament použil zvláštní ustanovení (článek 163) ve svém jednacím řádu, které mu umožňuje okamžitě přijmout rozhodnutí na plenárním zasedání, aniž by muselo projít Výborem pro mezinárodní obchod, jak je běžnou praxí. Tento rychlý proces přijetí byl výsledkem naléhavosti situace, jíž si v této mimořádně náročné době byly všechny orgány vědomy.

Jednací řád Rady i Evropského parlamentu tedy umožňují zrychlený postup nezbytný pro rychlé přijetí v naléhavých situacích. Díky včasné a konstruktivní komunikaci bylo možné dosáhnout rychlejšího procesu přijímání v rámci řádného legislativního postupu s plnou účastí Evropského parlamentu, k čemuž by nedošlo, pokud by Komise navrhla opatření na základě článku 213 SFEU (pro případy, kdy je nutná naléhavá finanční pomoc a kdy operaci makrofinanční pomoci přijímá pouze Rada).

¹¹ Společné prohlášení Evropského parlamentu a Rady přijaté spolu s rozhodnutím o poskytnutí další makrofinanční pomoci Gruzii (rozhodnutí č. 778/2013/EU ze dne 12. srpna 2013). K dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=CS>.

¹² Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora (č. 03/2017), k dispozici na adrese: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_CS.pdf.

5.2 Makrofinanční pomoc ve víceletém finančním rámci 2021–2027

Vzhledem k tomu, že politiky sousedství a rozšíření EU jsou i nadále vystaveny vysoké geopolitické nejistotě a nadále prochází hospodářskou nestabilitou, která se dále zhoršuje agresivní válkou Ruska proti Ukrajině, je pravděpodobné, že potřeba, aby EU zvážila poskytnutí makrofinanční pomoci, zůstane v nadcházejících letech vysoká. Je proto důležité zajistit, aby k tomu byly zavedeny podmínky rozpočtové podpory.

Úvěry makrofinanční pomoci jsou zajištěny prostřednictvím záruky na vnější činnost, která byla zavedena nařízením o NDICI, a to s 9% mírou tvorby rezerv, jak tomu bylo v případě předchozích VFR⁽¹³⁾. S ohledem na mimořádné potřeby podpory od počátku VFR, a zejména na značnou podporu EU Ukrajině prostřednictvím makrofinanční pomoci v roce 2022, byla většina dostupných rezerv již využita. Rámeček 1 obsahuje některé podrobnosti o rozpočtovém nakládání s podporou pro Ukrajinu v roce 2022.

1. Rámeček – rozpočtové nakládání s podporou pro Ukrajinu v roce 2022

Finanční podpora, kterou EU poskytla Ukrajině v reakci na agresivní válku Ruska, se vyvíjela postupně v souladu s finančními potřebami země. Tento postupný přístup vyústil v poskytnutí tří operací makrofinanční pomoci v roce 2022 se zavedením několika nových rozpočtových opatření, která měla ve srovnání s pravidelnými operacemi makrofinanční pomoci mimořádný charakter.

Za prvé, nouzová makrofinanční pomoc Ukrajině ve výši až 1,2 miliardy EUR v podobě úvěrů schválená dne 28. února 2022 odpovídala pravidelnému modelu operací makrofinanční pomoci a v souladu s nařízením o NDICI na ni byla vytvořena rezerva ve výši 9 % jmenovité hodnoty úvěru.

Zadruhé, s ohledem na mimořádnou situaci na Ukrajině, konkrétně na okamžitou potřebu zajištění finančních prostředků po nevyprovokované a neoprávněné agresi ze strany Ruska, bylo rozhodnuto, že úvěry Ukrajině v rámci mimořádné makrofinanční pomoci (6 miliard EUR ve dvou operacích ve výši 1 miliardy EUR a 5 miliard EUR) budou vzhledem k souvisejícímu vyššímu riziku ve válečném kontextu kryty ve výši 70 % jejich hodnoty⁽¹⁴⁾. Vzhledem k omezené rozpočtové dostupnosti v rámci makrofinanční pomoci se to promítá do vyplacených rezerv v rámci rozpočtu EU s tradiční 9% mírou tvorby rezerv a do dodatečných dvoustranných vnitrostátních záruk na zbývajících 61 % částek.

A konečně, vzhledem k přetrvávání a eskalaci války přijali spolunormotvůrci další a strukturovanější podporu na rok 2023 ve výši 18 miliard EUR v podobě úvěrů ve formě nové makrofinanční pomoci +. Aby se u značné podpory pro Ukrajinu omezil efekt vytěsnění na budoucí operace makrofinanční pomoci v jiných partnerských zemích, bylo rozhodnuto, že rizika spojená s tímto poskytováním úvěrů budou pokryta jiným způsobem. Konkrétně je odpovídající finanční závazek zaručen dostupným rozpětím v rámci stropu „pro vlastní zdroje“ (tj. „manévrovací prostor“). To souvisí s flexibilitou, kterou skýtá skutečnost, že zdroje mohou být mobilizovány nad rámec stropů víceletého

¹³ Nástroj NDICI – „Globální Evropa“ vstoupil v platnost v červnu 2021 poté, co jej formálně přijaly Rada a Parlament. Zatímco nařízení proto hraje důležitou úlohu při sestavování rozpočtu makrofinanční pomoci, nástroj jako takový zůstává od NDICI – Globální Evropa oddělen a konkrétní operace makrofinanční pomoci jsou podle potřeby nadále aktivovány samostatnými *ad hoc* rozhodnutími na základě použitelného právního základu Smlouvy.

¹⁴ Nařízení rovněž obsahuje ustanovení o přezkumu míry tvorby rezerv, a to každých šest měsíců, vzhledem k mimořádné nejistotě způsobené současnou válkou.

finančního rámce a do výše stropů vlastních zdrojů EU. Toto ujednání umožňuje poskytování úvěrů bez tvorby rezerv, které obvykle stanoví nařízení o NDICI.

Nedávný vývoj proto zanechal v rozpočtu makrofinanční pomoci na úvěry výraznou mezeru vzhledem k rozsahu a povaze podpory poskytované Ukrajině. Dosud bylo využito více než 60 % rozpočtu vyčleněného na tvorbu rezerv na úvěry makrofinanční pomoci v rámci stávajícího víceletého finančního rámce, a to pouze dva roky po vstupu stávajícího víceletého finančního rámce v platnost. Vzhledem k tomu, že makrofinanční pomoc je krizovým nástrojem, potřeby nejsou programovatelné a je obtížné je předvídat, ale pravděpodobně zůstanou značné v současném kontextu vysoké geopolitické nejistoty a hospodářských následků agresivní války Ruska proti Ukrajině, což přispěje k existující makrofiskální nerovnováze v mnoha partnerských zemích. Zdá se, že je důležité zajistit, aby byly k dispozici dostatečné zdroje umožňující zvážit způsobilé žádosti a případně na ně příznivě reagovat způsobem, který je konzistentní ve všech zemích a v průběhu času.

Záruka na vnější činnost je řízena prostřednictvím společného rezervního fondu. V souvislosti s expozicí EU vůči Ukrajině a regionu zahájila Komise posouzení souvisejících rizik.

6 VÝHLED DO BUDOUCNA – OPERACE MAKROFINANČNÍ POMOCI A ROZPOČTOVÁ SITUACE V ROCE 2023

Moldavská ekonomika byla těžce zasažena totální invazí Ruska na Ukrajinu, která přispěla k vyšším finančním potřebám, dále zesíleným probíhající energetickou krizí. Orgány proto požádaly o další mezinárodní podporu. Předsedkyně Komise proto dne 10. listopadu 2022 oznámila dodatečný balíček finanční podpory pro Moldavsko ve výši 250 milionů EUR, který má být částečně vyplacen prostřednictvím nástroje makrofinanční pomoci. Komise přijala dne 24. ledna 2023 návrh na zvýšení stávající operace makrofinanční pomoci o 145 milionů EUR, z toho až 100 milionů EUR v podobě úvěrů za zvýhodněných podmínek a 45 milionů EUR v podobě grantů. Toto navýšení se vyplatí ve dvou dodatečných splátkách, které se předběžně předpokládají pro 3. čtvrtletí / 4. čtvrtletí 2023, za předpokladu, že ke stávajícímu memorandu o porozumění budou přidány nové politické podmínky. K přijetí návrhu Evropským parlamentem a Radou došlo v květnu 2023.

Komise přijala dne 6. února 2023 návrh na poskytnutí makrofinanční pomoci Severní Makedonii ve výši až 100 milionů EUR v důsledku zhoršení hospodářské situace a výhledu země od její první žádosti v dubnu 2022. Očekává se, že makrofinanční pomoc bude vyplacena ve dvou splátkách, předběžně plánovaných na 3. čtvrtletí 2023 a 1. čtvrtletí 2024. Uvolnění každé splátky bude podmíněno dosaženým pokrokem při provádění řady politických opatření, která budou dohodnuta mezi Komisí a příslušnými orgány a která budou uvedena v memorandu o porozumění, jakož i uspokojivými výsledky při provádění programu MMF, přičemž výkonná rada MMF přijala dne 22. listopadu 2022 pro Severní Makedonii 24měsíční preventivní a likvidní linku až do výše 530 milionů EUR. Návrh makrofinanční pomoci pro Severní Makedonii byl přijat Evropským parlamentem a Radou v červnu 2023.

Tunisko požádalo v listopadu 2022 o dodatečnou makrofinanční pomoc EU ve výši 1,2 miliardy EUR na podporu svých finančních potřeb v souvislosti s pomalým oživením po pandemii a hospodářským dopadem agresivní války Ruska na Ukrajině. To následovalo po dohodě na úrovni zaměstnanců dosažené s MMF ohledně nové rozšířené finanční facility (4 roky, 1,9 miliardy USD) v říjnu 2022. Mezinárodní měnový fond však

program dosud nepřijal kvůli potřebě dodatečných finančních záruk a dokončení předchozích opatření. V důsledku eskalující krize roste zbytkový deficit vnějšího financování Tuniska a vzrostla naléhavost provádění reforem zaměřených na řešení zranitelných míst země. Na základě pečlivého posouzení předběžných podmínek makrofinanční pomoci a potřeb Tuniska v oblasti vnějšího financování Komise připravuje návrh nové makrofinanční pomoci, která má být přijata v roce 2023, jakmile bude zaveden program MMF.

Komise je připravena zvážit veškeré budoucí žádosti o makrofinanční pomoc a v případě potřeby navrhne způsobilým partnerům nové a/nebo navazující operace makrofinanční pomoci.

Tabulka 1 uvádí přehled závazků a plateb v rámci grantů makrofinanční pomoci a vyplacení úvěrů v rámci makrofinanční pomoci na roky 2020, 2021, 2022 a (prozatímně) 2023.

Tabulka 1: Závazky a platby v rámci grantů makrofinanční pomoci a vyplácení úvěrů v rámci makrofinanční pomoci v období 2020–2023 (v EUR) ⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Prostředky na grantové závazky v rozpočtu	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Operační hodnocení, hodnocení <i>ex post</i>	293 900	227 200	114 460	350 000
Další možné operace makrofinanční pomoci	—	—	30 000 000	45 000 000
Závazky celkem	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Nepřidělené rozpočtové přiděly	19 706 100			Bude stanoveno později
Prostředky na grantové platby v rozpočtu	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Operační hodnocení, hodnocení <i>ex post</i>	284 600	362 400	—	350 000
MFA III – Gruzie (dokončena)	5 000 000	—	—	—
MFA – Moldavsko (dokončena)	10 000 000	—	—	—
MFA – Moldavsko	—	—	15 000 000	55 000 000
Další možné operace makrofinanční pomoci	—	—	—	—
Platby celkem	15 284 600	362 400	—	55 350 000
Nevyužitá přiděly na grantové platby	11 715 400		5 868 187	
Vyplácení úvěrů makrofinanční pomoci				
MFA III – Gruzie (dokončena)	20 000 000	—	—	—
MFA – Moldavsko (dokončena)	20 000 000	—	—	—
MFA IV – Ukrajina (dokončena)	500 000 000	—	—	—
MFA II – Jordánsko (dokončena)	—	—	—	—
MFA III – Jordánsko (dokončena)	100 000 000	200 000 000	—	200 000 000
MFA II – Tunisko (dokončena)	—	—	—	—
MFA – Moldavsko	—	—	35 000 000	35 000 000
Mimořádná MFA – Ukrajina	—	—	1 200 000 000	—
Mimořádná MFA – Ukrajina	—	—	6 000 000 000	—
Doplnění makrofinanční pomoci Moldavsku	—	—	—	140 000 000
MFA+ Ukrajina	—	—	—	18 000 000 000
Vyplacené úvěry makrofinanční pomoci celkem	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
Operace makrofinanční pomoci v reakci na COVID-19:				
MFA – Gruzie (částečně vyplacena)				—
MFA – Moldavsko (dokončena)	75 000 000	—	—	—
MFA – Ukrajina (dokončena)	50 000 000	50 000 000	—	—
MFA – Jordánsko (dokončena)	600 000 000	600 000 000	—	—
MFA – Tunisko (dokončena)	150 000 000	50 000 000	—	—
MFA – Albánie (dokončena)	—	300 000 000	300 000 000	—
MFA – Bosna a Hercegovina (částečně vyplacena)	—	180 000 000	—	—
MFA – Kosovo (dokončena)	—	125 000 000	—	—
MFA – Černá Hora (dokončena)	50 000 000	50 000 000	—	—
MFA – Severní Makedonie (dokončena)	30 000 000	30 000 000	—	—
Vyplacené úvěry makrofinanční pomoci v reakci na COVID-19 celkem	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	—
Všechny vyplacené úvěry makrofinanční pomoci celkem	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ V tabulce nejsou zohledněny žádné návrhy na nové operace makrofinanční pomoci po dubnu 2023.